FRC.1.8374
Case
FRC
1N90

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

OPINION (1)

DE

CORNUDET,

Sur la résolution du 11 messidor, relative à la garantie de la liberté politique et civile.

an VII

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

CE n'est pas sans un grand dessein de providence que la constitution a divisé le Corps législatif en deux sections.

Elle a prétendu, dans l'établissement du Conseil

(1) Cette opinion n'a pas été prononcée, mais le Conseil a arrêté l'impression des opinions des représentans qui s'étoient inscrits pour parler sur cette résolution.

THE NEWBERRY LIBRARY

des Anciens, donner au peuple une garantie particulière de sagesse, lors de l'expression qu'il a déléguée de la volonté générale; et pour assurer cette spéciale garantie de sagesse, elle a refusé à ce Conseil tout droit de proposition.

Mais c'est principalement pour que la constitution, qui forme la nature de notre association politique, résiste à ces crises qu'amène dans la durée des temps un ordre supérieur aux combinaisons humaines, que le Conseil des Anciens existe.

Le Conseil des Anciens, par cela même qu'il ne peut proposer, est appelé à conserver.

J'ose anticiper ici sur le jugement de l'histoire, ce tribunal des vicissitudes politiques.

Dans sa censure de la conduite du Directoire exécutif, pendant les dernières sessions du Corps législatif, elle lui reprochera avec force de n'avoir pas vu que le Conseil des Anciens étoit constitué le gardien de son pouvoir; de n'avoir pas pénétré cette vérité que, d'après les attributions exclusives et diverses de chaque Conseil, le caractère de l'esprit humain établissoit dans le Conseil des Anciens le contre-poids nécessaire à l'ambition populaire du Conseil des Cinq-Cents.

C'est par ce défaut de perception, je dois peut-être dire de sensation, que le Directoire exécutif (passé) a eu recours à d'audacieuses entreprises, sous le prétexte plus ou moins apparent de la défense de ses prérogatives, emporté par cet orgueil qui l'a dirigé dans sa conduite intérieure et extérieure, et dont la fortune s'est irritée. Dieux jaloux! notre constance pour la liberté et le courage de tous les Français vous appaiseront.

Le pouvoir se plaît dans l'éclat de la force; quelle que soit la forme du gouvernement, le pouvoir qui est arbitraire est porté à abuser, et il abuse.

Ce n'est donc pas assez que les divers pouvoirs qui composent le gouvernement de la société soient divisés, que leurs limites soient fixées, leur exercice doit encore être déterminé avec précision. C'est cette détermination qui assure la responsabilité des fonctionnaires publics.

La charte de notre gouvernement, la constitution de l'an 3, a pleinement réglé l'exercice du pouvoir législatif; et il est sensible que ce réglement ne peut se trouver que là : car qu'est-ce que le pouvoir législatif? la volonté sociale, dont la limite ne peut exister que dans le contrat écrit de l'association.

Mais la constitution n'a fait qu'assigner les prérogatives de chacun des autres pouvoirs, sans en organiser le mouvement.

Or, il faut le reconnoître; à la fin de la quatrième année du régime constitutionnel, l'exercice du pouvoir exécutif n'est pas ordonné. Ce pouvoir, à qui sont confiées la disposition de la force du peuple et sa sûreté, se meut arbitrairement. De là il doit agir ou foiblement ou despotiquement.

Pour la consistance même de ce pouvoir, les amis de la constitution de l'an 3, les amis de l'ordre doivent réclamer que l'exercice de ses attributions constitutionnelles soit régularisé par des lois.

Mais ordonner le pouvoir exécutif, n'est pas restreindre son office, détendre ses ressorts.

Le pouvoir exécutif est aussi un pouvoir suprême. Comme le pouvoir législatif, il est une délégation de la souveraineté. Si le pouvoir législatif exprime la volonté du peuple, le pouvoir exécutif dirige sa force.

Le respect dû à la souveraineté commande donc de maintenir le pouvoir exécutif dans la plénitude de ses attributions ; car la souveraineté du corps politique est aussi essentiellement illimitée dans sa force que dans sa volonté.

C'est sous ce rapport, représentans du peuple, que j'examine particulièrement la résolution soumise à votre sanction.

L'article VII de la résolution porte : « Nul officier » militaire ne peut être privé de son grade ni de son » droit à l'avancement, sans le jugement d'un conseil » de guerre. »

L'article VIII : « Nul officier militaire, depuis le » grade le plus inférieur jusqu'à celui de chef de bri- » gade inclusivement, ne peut être suspendu de son » activité de service que provisoirement, et pendant » un mois seulement ; il ne peut en être définitivement » privé que d'après un jugement légal.

» Cette disposition, ajoute l'article VIII, ainsi que » celle qui précède immédiatement, n'aura son exé- » cution qu'à compter du premier prairial prochain. »

Je demande d'abord : cette grave innovation est-elle en accord avec notre évangile, auquel toute organisation doit indispensablement se coordonner ?

« La République entretient à sa solde, même en » temps de paix, sous le nom de garde nationale en

» activité, une armée de terre et de mer. » (Article 285 de la constitution.)

L'armée de terre et de mer est donc constitutionnellement permanente.

La résolution, en garantissant à l'officier militaire qu'il ne sera privé ni de son grade, ni de son droit à l'avancement que par l'effet d'un jugement d'un conseil de guerre, lui forme donc de son grade, de la supériorité de ses fonctions, une propriété.

Or, j'ouvre la déclaration des droits ; elle s'exprime ainsi (article 21) : « Les fonctions publiques ne peu-» vent devenir la propriété de ceux qui les exercent. »

Tous emplois civils ou militaires revêtus d'une autorité, ne sont donc essentiellement que des procurations pour un temps, ou, si elles sont illimitées, des procurations révocables à volonté : conséquence qu'aucune argutie ne peut éviter.

Maintenant, si, pour donner à l'armée de terre et de mer la plus grande force possible, l'on ne peut nommer, pour un temps seulement, les officiers entre lesquels se distribuent sa tenue et son commandement ; si le licenciement de ses officiers, que la loi prononceroit périodiquement, seroit funeste à la discipline, qui donne la vie à l'armée, la commission illimitée des officiers doit donc nécessairement être révocable.

Mais par quel pouvoir ce droit de révocation, droit que je viens de montrer être constitutionnel, peut-il être exercé, si ce n'est par le pouvoir qui, par l'essence des choses et la constitution, dispose de la force armée, par le pouvoir exécutif ?

La force armée n'est qu'un moyen de l'autorité civile :

vérité que les premiers gardiens de la liberté ne doivent pas perdre un instant de vue.

Représentans du peuple, je ne conforterai pas ma déduction évidente, par l'exposition des dangers que la doctrine contraire creuseroit pour la liberté publique.

Mais je dirai que dans cette République, sur-tout illustre par la gloire des armes, les personnages consulaires, après avoir triomphé au Capitole, retournoient l'année suivante servir sous les enseignes de leurs successeurs, dans les rangs que ceux-ci leur assignoient; que dans cette République, qui peut servir de modèle pour former une bonne armée, les consuls jouissoient de l'autorité la plus absolue sur les invincibles légions.

Le rapporteur de votre commission a observé que l'officier militaire révoqué se trouve dans une position moins avantageuse que l'officier civil, qui, après l'expiration de la durée de ses fonctions, ou après sa révocation, si leur durée est illimitée, conserve l'éligibilité aux mêmes fonctions.

Je pourrois répondre: La profession militaire est-elle distincte? la carrière civile n'est-elle pas également ouverte à l'officier militaire sorti de ses rangs?

Mais j'apprécie cette observation; elle avertit le législateur de disposer que l'officier militaire révoqué demeure habile à reprendre son rang, si l'autorité l'y rappelle, et recouvre pour lors son droit à l'avancement: voilà toute l'induction que l'on peut en tirer, et tout ce que la loi peut accorder.

Voudroit-on révoquer en doute le principe sur leque

repose ma déduction, prétendre que les grades militaires ne sont pas des fonctions publiques ?

L'officier militaire n'est-il pas revêtu d'une autorité ? Le soldat qu'il commande ne lui doit-il pas une soumission parfaite ? La désobéissance du soldat ne donne-t-elle pas lieu contre lui à des peines ? Or le commandement de l'officier peut-il prescrire l'obéissance, légitimer contre la désobéissance des peines quelquefois capitales, si l'autorité de l'officier n'est pas une délégation du pouvoir de la société ?

Cette prétention seroit donc, pour la qualifier de toute son absurdité, *féodale* ; elle appartenoit encore à l'an 5.

Représentans du peuple, ce que l'histoire ne manquera pas de recueillir, peut-il être tu à cette tribune, qui y sera jugé ?

Dans le flux de questions imprudentes qui furent agitées au Conseil des Cinq-Cents depuis le premier prairial an 5 jusqu'au 18 fructidor, celle relative aux révocations militaires s'y fait remarquer. Or quelle fut lors l'opinion des orateurs de la République, des Boulay (la Meurthe), Dubois-Dubais ? j'arrête leur énumération à ce dernier nom, que vos suffrages ont élevé . . . l'opinion que je fais ici valoir, quoique sans doute avec moins d'avantage.

Ah ! je le demande à la bonne-foi, le long ajournement de l'exécution de cette inamovibilité que la résolution dispose en même temps, ne discrédite-t-il pas les considérations de justice, de faveur, par lesquelles on prétend la recommander, cette inamovibilité ? n'en signale-t-il pas tout le péril ? Il la combat lui-même ; car j'éloigne de ma pensée qu'il soit une combinai-

son de la part d'un parti pour envahir le commandement militaire.

L'article XI de la résolution porte : « Les membres » du Corps législatif ne peuvent être nommés à aucunes » places, fonctions ou emplois à la disposition du Di- » rectoire exécutif ou des ministres, soit pendant la » durée de leurs fonctions législatives, soit pendant la » première année après l'expiration de ces mêmes fonc- » tions. »

Je distingue dans cet article deux dispositions : l'une qui interdit aux membres du Corps législatif, pendant la durée constitutionnelle de leurs fonctions, l'acceptation de tous emplois à la nomination du Directoire exécutif ou de ses ministres ; l'autre, qui leur interdit cette acceptation, même pendant la première année après l'expiration de la durée de leurs fonctions.

Si des exemples ne m'en eussent donné la preuve, je n'eusse pu croire, représentans du peuple, qu'il y eût quelque emploi à la nomination de quelque autorité, qui pût paroître assez brillant à la vanité pour être préféré au mandat de coopérer à l'expression de la volonté souveraine.

Mais puisque cet exemple a été donné, la majesté du peuple demande que ce scandale n'arrive plus.

J'approuve donc la première disposition de l'article ; mais je desire qu'elle fasse seule la matière d'une résolution ; je desire que le président du Conseil des Anciens prononce la loi, la tête couverte. La nécessité de cette loi est, pour le Corps législatif, un deuil.

Quant à la seconde disposition de l'article, je ne puis lui donner mon assentiment.

J'accorde à votre commission que cette disposition n'est pas rigoureusement en opposition avec l'art. 136 de la constitution.

Mais, de sa part, votre commission doit reconnoître avec la même franchise que cette disposition n'est pas aussi dans l'intention de la constitution ; car il est évident que si elle fût entrée dans la volonté des rédacteurs de la constitution, elle seroit entrée formellement dans l'article 136.

En effet, il est manifeste à l'analyse, que cet article, dont voici le texte : « A compter du premier jour de » l'an 5 de la République, les membres du Corps législatif ne pourront être élus membres du Directoire » exécutif, ni ministres, soit pendant la durée de leurs » fonctions législatives, soit pendant la première année » après l'expiration de ces mêmes fonctions » ; il est, dis-je, manifeste à l'analyse, que cet article est sorti du débat de la proposition universelle d'interdire aux membres du Corps législatif d'accepter aucune nomination à toute place appartenante à l'autorité exécutive, soit pendant la durée de leurs fonctions, soit pendant un certain nombre d'années après cette durée.

La discussion se réduit donc à ces purs termes : L'extension de la prohibition proposée par la résolution est-elle utile au peuple, dont l'intérêt doit être poursuivi dévouement ?

Représentans du peuple, qu'est-ce que le pouvoir exécutif ? c'est le mobile chargé de mettre en jeu la somme des forces de l'universalité des membres de l'association, contre la résistance partielle au *moi* commun. Ce pouvoir est donc, et par son objet et par sa nature, essentiellement populaire.

S'il en est ainsi, que signifie, je le demande, cette emphatique accusation contre l'autorité exécutive, *d'être en conjuration permanente contre le peuple ?* que l'association politique est en conjuration naturelle contre elle-même : or cela a-t-il un sens ?

Le pouvoir exécutif, je l'ai défini avec exactitude, est le mobile chargé de vaincre par la force commune de l'association, la résistance individuelle à la volonté générale.

Le pouvoir exécutif peut-il donc être présenté comme l'ennemi naturel et juré du pouvoir législatif ? S'il en étoit ainsi, elle seroit en vérité bien monstrueuse la confédération sociale, puisque, par l'effet de l'artifice de la machine politique, l'exécution de la volonté générale exprimée par le pouvoir législatif seroit confiée à l'ennemi de ce pouvoir même qui doit répandre la vie dans le corps de l'association.

Le pouvoir législatif, lequel est le feu qui anime le pouvoir exécutif, et le pouvoir exécutif ne peuvent donc exister opposés entre eux. La loi qui constitueroit entre eux inimitié n'en seroit plus une ; car elle seroit un véritable acte de dissolution de l'état de société.

Je viens de considérer théoriquement la disposition que je discute ; je l'ai prouvée vicieuse en soi.

Je la suis maintenant dans ses effets par rapport au jeu du gouvernement.

C'est de l'exécution de la volonté générale que résulte la garantie des droits de l'homme en société, *sûreté et propriété.* Moins cette exécution éprouve de résistance, plus le citoyen jouit de cette garantie qui lui est due, et pour laquelle il est entré dans l'union.

Or établir par les lois un mur de division entre les représentans du peuple et l'autorité exécutive, comme corruptrice et menaçant les citoyens de l'invasion de leurs droits, dont ils ont prétendu trouver la défense dans la forme adoptée du gouvernement, n'est-ce pas jeter l'inquiétude au milieu de ceux-ci sur tous les actes du pouvoir exécutif, et sur la personne de ses agens, qu'ils doivent présumer ennemis ? N'est-ce pas aliéner le cœur des citoyens des lois elles-mêmes, la défiance contre leur exécution devant, ici, annuller le sentiment de leur bienfait ; là, aggraver l'impression de leur sévérité ? N'est-ce pas autoriser implicitement la résistance la plus funeste peut-être, celle de l'inertie ; et par le résultat de ces dispositions infaillibles des esprits, n'est-ce pas altérer la garantie sociale ? car elle devient incertaine, si l'obéissance de tous peut être douteuse : et l'obéissance peut-elle ne pas paroître douteuse, lorsque, loin d'être déterminée par la force de l'opinion, cette impulsion primitive de l'exécution des lois, elle est amortie par elle ?

Si l'on ne peut dénier que ces effets doivent découler de la seconde disposition de l'article XI de la résolution, cette disposition, loin d'être utile à l'intérêt de la société, lui seroit donc infiniment dommageable.

L'intérêt de la société lui-même, bien observé et bien pesé, réclame donc de vous, représentans du peuple, d'abjurer le sentiment personnel de générosité qui a inspiré et dicté cette disposition.

Le pouvoir exécutif ne peut et ne doit agir que par et suivant les lois. Le respect même que les citoyens, comme sujets, doivent porter aux lois, doit donc s'étendre sur leur exécution ; et c'est encore le pouvoir légis-

latif qu'ils honorent en honorant l'autorité exécutive, et lui rendant obéissance.

L'article XIII de la résolution porte : « L'armure » donnée par le Directoire exécutif, en audience publi- » que, pour les services rendus à la patrie, est déclarée » récompense nationale : en conséquence, elle ne peut » être accordée que par une loi rendue sur la proposi- » tion du Directoire exécutif. »

Le pouvoir législatif est la volonté sociale, ai-je déja dit dans le cours de cette discussion.

Toute récompense nationale ne peut donc être décernée que par le pouvoir législatif, qui seul peut exprimer le jugement du peuple.

Mais la disposition que cet article XIII renferme, peut-elle être isolée de la loi qu'elle indique et qui appartient à la plus haute conception ; loi dont l'objet est d'inspirer, dans les dangers, ce dévouement qui sauve les états, et dans tous les temps d'appliquer l'ambition des citoyens à la prospérité de la patrie par la passion de la gloire ?

Cette Rome guerrière, conquérante pour la sûreté de son gouvernement contre ses citoyens, qui apprécioit par-dessus tout la valeur, distinguoit le grand triomphe de l'ovation ; l'ovation étoit le petit triomphe.

Le Corps législatif de la République française n'établira pas non plus *une récompense nationale unique* dans la carrière que nos revers ont agrandie, et pour un peuple sensible à l'excès.

Dans le systême de distinction entre les récompenses nationales, quel rang le don d'une armure tiendra-t-il ? or, jusque-là, ce don peut-il être érigé ?

Représentans du peuple, songez que c'est le prix de l'opinion qui flatte dans une récompense publique ; si elle descend de la sommité où elle a été d'abord placée, l'institution elle-même perd son optique.

L'article XIII de la résolution, encore que sa disposition soit par elle-même incontestable, doit donc être ajournée.

Je ne pousserai pas plus loin mes réflexions sur la résolution qui nous occupe.

Représentans du peuple, le pouvoir législatif a repris le rang de sa planète. Salut aux jours des 28, 29 et 30 prairial an 7.

Il a repris ce rang par la marche mesurée de la constitution. Honneur à la constitution de l'an 3 ! Les jours des 28, 29 et 30 prairial an 7, déposent de l'heureuse combinaison de ses auteurs pour la composition du Directoire exécutif.

Mais le Corps législatif, en reprenant l'attitude du premier pouvoir de la République, doit et veut respecter la plénitude des attributions du Directoire exécutif, qui, comme lui, fait partie intégrante du gouvernement. La raison reprend son empire sans indignation.

Le Conseil des Anciens est particulièrement le gardien des prérogatives du pouvoir exécutif, qui, étant chargé de pourvoir, d'après les lois, à la sûreté intérieure et extérieure de la République, ne peut cesser un instant d'être en harmonie avec le pouvoir législatif.

J'ai prouvé que les articles VII et VIII de la résolu-

135

tion privoient l'autorité exécutive du droit qui lui étoit essentiellement dévolu par la constitution ;

Que la deuxième disposition de l'article XI supposoit monstrueusement, entre la nature des deux pouvoirs suprêmes, une opposition inconciliable avec le jeu de la machine politique, et mineroit les intérêts de la société ;

Que l'article XIII est une disposition prématurée ; qu'elle ne peut être que la conséquence de cette loi que les amis de la République cherchent dans notre code, et que les circonstances réclament particulièrement du génie de la législation.

C'est par ces considérations que je vote, avec votre commission, pour le rejet de la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Thermidor an 7.